

Berichterstatterstelle Menschenhandel: Wirksame Politik braucht verlässliche Daten

Rabe, Heike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rabe, H. (2015). *Berichterstatterstelle Menschenhandel: Wirksame Politik braucht verlässliche Daten*. (aktuell / Deutsches Institut für Menschenrechte, 4/2015). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-449903>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Wirksame Politik braucht verlässliche Daten

Derzeit beginnt das parlamentarische Verfahren zur Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Der Gesetzesentwurf sieht eine grundlegende Änderung und Erweiterung der Straftatbestände gegen Menschenhandel vor. Was fehlt, ist die Einrichtung einer sogenannten Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel, wie in Artikel 19 der EU-Richtlinie vorgeschrieben. Sie bietet die Chance, faktenbasierte und effektive Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung und der Stärkung von Opferschutz und Opferrechten zu entwickeln.

Was macht eine Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel?

Gemäß Artikel 19 der EU-Richtlinie¹ hat eine Berichterstattungsstelle Menschenhandel die Aufgabe, Daten über Menschenhandel zu sammeln, Tendenzen zu bewerten und zu beurteilen, inwieweit die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels wirken. Hierüber soll die Stelle regelmäßig berichten. Menschenhandel im Sinne der Richtlinie schließt neben der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung auch weitere Formen des Menschenhandels wie Kinder- oder Organhandel ein. Entsprechend den Zielen der Richtlinie muss die Berichterstattung die Bereiche Prävention, Strafverfolgung sowie Opferrechte in Bezug auf alle Formen des Menschenhandels abdecken. Die Sammlung statistischer Daten ist in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu organisieren. Weitere rechtlich festgeschriebene Vorgaben gibt es nicht. Die Staaten haben einen großen Spielraum bei der Umsetzung der Pflicht, eine solche Stelle zu schaffen. Aufgrund der Erfahrung mit bestehenden Berichterstattungsstellen sind mittlerweile weitere Anforderungen formuliert worden, die die Wirksamkeit der Stelle erhöhen, wie zum Beispiel ein

breites Mandat, ihre Unabhängigkeit sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft.²

Wie sehen Berichterstattungsstellen in anderen Ländern aus?

Mittlerweile haben viele EU-Länder sowie einige Drittstaaten Berichterstattungsstellen eingerichtet.³ Sie sind dabei keinem einheitlichen Modell gefolgt. Anbindung, Aufgaben und Ausstattung der Stellen variieren stark.⁴ Es lassen sich aber drei Typen mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen ausmachen: In einigen Ländern wie Lettland, Rumänien oder Ungarn ist die Berichterstattungsfunktion an einer behördenübergreifenden Koordinierungsstruktur gegen Menschenhandel angesiedelt. Dieser sitzt häufig ein Ministerium vor. Andere Berichterstattungsstellen sind als selbstständige Einheiten an die Exekutive angehängt. Sie sitzen am Justizministerium (Niederlande, Finnland) oder im Innenministerium bzw. einer nachgeordneten Bundespolizeibehörde (Tschechien, Schweden). In Belgien, Frankreich oder Luxemburg ist die Berichterstattungsfunktion der Nationalen Menschenrechtsinstitution übertragen worden.

1 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

2 Mohamed Y. Mattar (2008): Comparative Models of Reporting Mechanisms on the Status of Trafficking in Human Beings. In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, Volume 41, Number 5.

3 https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sections/national-rapporteurs_en

4 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (2009): Nationale Berichtersteller oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel (Stand: August 2015).

Allen Stellen ist gemeinsam, dass sie regelmäßig – häufig jährlich – Bericht erstatten, je nach Land an das Parlament oder die Regierung. Sie richten Empfehlungen an die Exekutive, Legislative und Judikative oder an Nichtregierungsorganisationen. Prägende Faktoren für die Qualität der Berichterstattung sind Ressourcen, eigene Befugnisse der Stelle zur Datenerhebung sowie Umfang und Qualität der Daten, die mit Bezug zu Menschenhandel in anderen Stellen, wie Polizei, Gerichten, Ausländerbehörden, oder bei NGOs erhoben werden. Bedeutsam für die Ausrichtung der Arbeit sind darüber hinaus das Mandat und die Anbindung der Stelle.⁵ So untersucht die schwedische Stelle, die in einer nationalen Polizeibehörde sitzt, entsprechend ihrer Anbindung allein die Wirkungsweise der Strafverfolgung. Bezugsrahmen der belgischen Stelle als Teil der nationalen Menschenrechtsinstitution sind die menschenrechtlichen Vorgaben. Diese umfassen sowohl eine effektive Strafverfolgung als auch die Umsetzung von Betroffenenrechten. In den Niederlanden kann die Stelle mit insgesamt sieben Mitarbeitenden für das Thema Menschenhandel variierende Themenschwerpunkte setzen, eigene qualitative wie quantitative Datenerhebungen durchführen und dementsprechend tiefgehende Analysen erstellen. Eine wichtige Datenquelle der finnischen Berichte sind Daten aus Straf- und Ermittlungsakten, die die Stelle auf der Grundlage gesetzlich festgeschriebener Einsichtsrechte selbst auswerten kann.

Weitere Aufgaben von Berichterstatterstellen richten sich nach verschiedenen Kontextfaktoren in den jeweiligen Ländern. Je geringer zum Beispiel das Engagement und der Vernetzungsgrad der Zivilgesellschaft oder der Kenntnisstand in Behörden, desto aktiver sind Berichterstatterstellen in den Arbeitsfeldern Sensibilisierung, Fortbildung oder Netzwerkaufbau.

Wozu brauchen wir in Deutschland eine Berichterstatterstelle?

Lückenhaftes Bild über Menschenhandel sowie angrenzende Phänomene

Über das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland gibt es weder statistische Erhebun-

gen noch seriöse Schätzungen. Die Datenerhebung zu Menschenhandel beschränkt sich derzeit auf die Strafverfolgung in den Bereichen der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung und des Kinderhandels. Eine weitergehende Aufschlüsselung und Auswertung der Verfahrensdaten leistet das jährliche „Bundeslagebild Menschenhandel“ des Bundeskriminalamtes nur für die Phase der Ermittlungsverfahren, nicht der Strafverfahren. Damit werden nur die Betroffenen in den staatlichen Statistiken sichtbar, die die Strafverfolgungsbehörden identifiziert haben. Fachstellen gegen Menschenhandel beraten nach eigenen Angaben aber deutlich mehr Betroffene, die sich aus verschiedenen Gründen nicht der Polizei offenbaren wollen. Deren genaue Zahl ist unbekannt. Wenig statistisches Wissen gibt es auch im Grenzbereich zu Menschenhandel, den schweren Formen von Arbeitsausbeutung. Selbst einfache quantitative Angaben darüber, wie der Staat die Rechte der Betroffenen – Sozial- oder Gesundheitsleistungen, aufenthaltsrechtliche Regelungen oder Entschädigung – gewährleistet, sind nicht verfügbar. Bisher wurde kein Gesamtkonzept erstellt, welche Daten mit welcher Methode durch welche Stellen erhoben werden sollten, um Entwicklungen und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Bereich Menschenhandel sinnvoll messen und abbilden zu können.

Angesichts dieser Lücken hat die unabhängige Expert_innengruppe zur Überwachung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (GRETA) Deutschland jüngst empfohlen: Die zuständigen Behörden sollten ein einheitliches Datenerfassungssystem errichten, über das aggregierte Daten zu Geschlecht, Alter und Art der Ausbeutung im Bereich Menschenhandel generiert werden können. Insbesondere soll hierbei auch die Umsetzung der Betroffenenrechte wie beispielsweise das Recht auf Entschädigung erfasst werden.⁶

Wenig Wissen über die Wirkung von Gesetzen und Strategien

Internationale Rechtsinstrumente, die Deutschland ratifiziert hat, nationale Gesetze, Programme und Gremien gegen Menschenhandel gibt es mittlerweile

5 UN, Special Rapporteur on trafficking in persons (2014): Report on the second consultative meeting on strengthening partnerships with national rapporteurs on trafficking in persons and equivalent mechanisms, UN-doc. A/HRC/29/38/Add.2.

6 Europarat, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (2015): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, GRETA(2015)10, Rz. 85.df

viele. Wie sie tatsächlich angewandt werden und ob sie dann auch im Sinne ihrer Zielsetzung wirken, ist oft unbekannt. Aktuell gibt es wieder eine Reihe von Entwicklungen mit Bezug zum Thema Menschenhandel in Deutschland, deren Umsetzung begleitet werden müsste: Änderungen im Ausländerrecht verfolgen das Ziel, die Strafverfolgung zu effektivieren, indem Opferzeug_innen eine Bleibeperspektive nach Abschluss eines Strafverfahrens wegen Menschenhandel sowie eine bessere soziale und gesundheitliche Versorgung erhalten. Der Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel will den Strafverfolgungsbehörden mit der grundlegenden Änderung der Straftatbestände eine effektivere Rechtsgrundlage an die Hand geben. Im Zusammenhang mit der bevorstehenden Reform des Opferentschädigungsgesetzes diskutieren Ministerien und Fachverbände, wie Betroffene besseren Zugang zu Entschädigungsansprüchen bekommen können. Und nicht zuletzt zeigt die aktuelle kontroverse Diskussion über den Referentenentwurf eines Prostituiertenschutzgesetzes, wie – auch aufgrund fehlender empirischer Grundlagen – die Grenzen zwischen selbstbestimmter Prostitution, Ausbeutung und Menschenhandel verschwimmen und Annahmen über Fakten dominieren.

Empfehlungen

Eine Berichterstatterstelle bietet die Chance, aussagekräftige Informationen über Menschenhandel zu erhalten, die insbesondere auch Aufschluss über das Dunkelfeld, das Handeln von Behörden sowie das Zusammenwirken der Akteure geben. Leitendes Motiv bei der Errichtung sollte sein, einen Mehrwert für die Arbeit von Parlament, Regierung und staatlichen Stellen, die im Themenfeld Menschenhandel arbeiten, sowie der Zivilgesellschaft zu schaffen. Eine Berichterstatterstelle muss dazu mit Blick auf ihre Zuständigkeiten und Aufgaben komplementär in bestehende Strukturen eingefügt werden. Wichtig für die Akzeptanz und Qualität ihrer Arbeit ist, dass sie die Erfahrungen von staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft berücksichtigt, gleichzeitig ihre Empfehlungen aber aus ihren Daten generiert, unabhängig von aktuellen politischen oder zivilgesellschaftlichen Strömungen. Dies setzt folgende Eckpunkte voraus:

- **Breites, rechtfokussiertes Mandat:** Das Mandat der Berichterstatterstelle sollte sich an der breiten Definition von Menschenhandel aus der

Richtlinie orientieren. Das umfasst alle Formen des Menschenhandels, inklusive Kinder- und Organhandel sowie weitere Ausbeutungsformen wie das Ausnutzen von Bettelei oder strafbarer Handlungen. Dabei sollte die Arbeit der Stelle die Erhebung und Bewertung der Kriminalitätsbekämpfung ebenso wie die Verwirklichung der Opferrechte umfassen. Dies ist mittlerweile Standard in vielen Ländern. Hier hat sich auch bewährt, das Mandat mit Flexibilität auszugestalten, damit die Berichterstatterstelle in ihrer Arbeit auf aktuelle Entwicklungen reagieren, Initiative ergreifen und auch den breiteren Kontext von Menschenhandel wie Ausbeutung, Migrations- oder Arbeitsmarktpolitiken in den Blick nehmen kann.

- **Berichterstattung auch auf der Basis eigener Forschung:** Der Charakter der Berichterstatterstelle ist zwischen den beiden Polen Datensammelstelle und Forschungsstelle zu verorten. Eine reine Datensammelstelle würde regelmäßig Daten zu Menschenhandel aus den verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen anfordern, soweit wie möglich aufeinander beziehen, in einem Bericht zusammenstellen und bewerten. Die Aussagekraft dieser Daten wird aufgrund der Erhebungslogik der zuliefernden Stellen immer beschränkt bleiben. Eine Berichterstatterstelle sollte deshalb auch Forschung betreiben. Nur wenn sie qualitative und quantitative Daten auf der Basis eigener Fragestellungen generiert, kann sie die Wirkung gesetzlicher und politischer Maßnahmen evaluieren. Dies wäre ein deutlicher Mehrwert für die Arbeit von Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft, da es in Deutschland über die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen und Gesetzen im Bereich Menschenhandel sowie deren Wirkung nur wenig Wissen gibt.
- **Unabhängigkeit der Berichterstatterstelle:** Die Bedeutung der Unabhängigkeit für die Arbeit von Berichterstatterstellen wird international stark betont. Dies gilt insbesondere für den Kernbereich der Berichterstattung – die Bewertung staatlichen Handelns gegen Menschenhandel. Die Unabhängigkeit kann am besten gewährleistet werden, indem die Stelle außerhalb der Bundesverwaltung, beispielsweise bei einer wissenschaftlich ausgerichteten Institution, oder – wie in einigen Ländern – der Nationalen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTORIN:
Heike Rabe, Wissenschaftliche
Mitarbeiterin, Themenschwerpunkt:
Geschlechtsspezifische Gewalt und
Zugang zum Recht

HERAUSGEBER:
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

©2015 Deutsches Institut für
Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
September 2015
ISSN 2190-9121 (PDF)
SATZ: W.E. Weinmann e.K.

Menschenrechtsinstitution angebunden wird. Bei der Anbindung an die Bundesverwaltung sollte die Unabhängigkeit über eine weitestgehende Beschränkung der Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht abgesichert sein. Ein vollständiger Ausschluss der Aufsicht ist bei einer Ressortanbindung nicht möglich, durchaus aber bei einer Ausgestaltung der Stelle als oberste Bundesbehörde, wie bei der Bundesdatenschutzbeauftragten, die nur der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

- **Beteiligung der Zivilgesellschaft und Einbindung der Länder:** Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist rechtlich vorgegeben und fachlich notwendig. Sie gewährleistet die Anbindung der Arbeit von Berichterstattung und Koordination an die Praxis. Da es aktuell keine Berichterstattungs-Struktur auf Ebene der Länder und Kommunen gibt und viele Maßnahmen bei der Bekämpfung von Menschenhandel in deren Zuständigkeit liegen, muss ein besonderer Fokus auf die Einbindung der Länder gelegt werden. Denkbar sind zum Beispiel ihre Beteiligung in einem Beirat oder regelmäßig stattfindende Konsultationen der Berichterstatteinstelle jeweils mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft⁷ und der Länderebene.
- **Gesetzliche Verankerung von Grundlage und Befugnissen einer Berichterstatteinstelle:** Unabhängigkeit und Effektivität der Arbeit der Berichterstatteinstelle sollte der Gesetzgeber zumindest mittelfristig durch eine gesetzliche Grundlage absichern, in der Aufgaben und Befugnisse der Stelle verankert sind. In diesem Zusammenhang sind mehrere Aspekte zu regeln: Die Befugnis, Zugang zu Daten zu erhalten, sowie eine Pflicht der Bundesministerien, die

Berichterstatteinstelle bei Vorhaben mit Bezug zu Menschenhandel möglichst frühzeitig zu informieren. Ein diesbezügliches Recht auf Anhörung würde sicherstellen, dass die Fachperspektive der Berichterstatteinstelle regelmäßig in Gesetze, Verordnungen, Konzepte oder Entscheidungen der Exekutive und Legislative einfließen kann.

- **Wechselwirkung mit staatlicher Koordinierungsstelle und mit der Arbeit des Parlaments:** Um Wirkung erzeugen zu können, müssen die Empfehlungen der Berichterstatteinstelle auf eine effektive Umsetzungsstruktur in der Exekutive treffen. Bestehende Gremien wie die zwei Bundesländer-Arbeitsgemeinschaften Menschenhandel sind eher fachlich orientierte Vernetzungsrunden zwischen Bund und Ländern sowie Staat und Zivilgesellschaft. Andere europäische Länder haben zum Teil lange mit der Herausforderung gerungen, ein Koordinierungsgefüge zu schaffen, das Entscheidungsgewalt hat und Maßnahmen beschließen sowie deren Umsetzung nachhalten kann. Aus diesem Grund ist die Koordinierungsfunktion beispielsweise in den Niederlanden oder Finnland auf mehrere Organe verteilt: Es gibt ein hochrangiges, zum Teil politisch besetztes Gremium, das die Rückbindung an die politische Entscheidungsebene sichern soll, ein Arbeitsgremium, das fachliche Positionen erarbeitet und die Sitzungen der Entscheidungsebene vorbereitet sowie eine Koordinierungsperson, bei der alle Fäden zusammenlaufen. Die sitzt in der Regel im Ressort, das die Federführung für Menschenhandel hat.

Eine gesetzlich verankerte Verpflichtung von Parlament und Regierung, sich mit den Berichten der Stelle zu befassen, würde zudem die Umsetzung der Empfehlungen befördern.

⁷ Siehe zum Beispiel die vierteljährlichen Konsultationen der Monitoringstelle UN-BRK des Instituts für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/verbaendekonsultationen> (Stand: 08.09.2015).